

# 司法院釋字第四八八號解釋

中華民國 88 年 7 月 30 日

院台大二字第 20471 號

## 解 釋 文

憲法第十五條規定，人民財產權應予保障。對人民財產權之限制，必須合於憲法第二十三條所定必要程度，並以法律定之，其由立法機關明確授權行政機關以命令訂定者，須據以發布之命令符合立法意旨且未逾越授權範圍時，始為憲法之所許，迭經本院解釋在案。信用合作社法第二十七條第一項及銀行法第六十二條第一項係為保障存款人權益，並兼顧金融秩序之安定而設，金融機構監管接管辦法第十一條第一項第三款及第十四條第四款雖亦有銀行法第六十二條第三項授權之依據，惟基於保障人民權利之考量，法律規定之實體內容固不得違背憲法，其為實施實體內容之程序及提供適時之司法救濟途徑，亦應有合理規定，方符憲法維護人民權利之意旨；法律授權行政機關訂定之命令，為適當執行法律之規定，尤須對採取影響人民權利之行政措施時，其應遵行之程序作必要之規範。前述銀行法、信用合作社法及金融機構監管接管辦法所定之各種措施，對銀行、信用合作社之股東（社員）、經營者及其他利害關係人，既皆有重大影響，該等法規僅就主管機關作成行政處分加以規定，未能對作成處分前，如何情形須聽取股東、社員、經營者或利害關係人陳述之意見或徵詢地方自治團體相關機關（涉及各該地方自治團體經營之金融機構）之意見設置明文。又上開辦法允許主管機關逕行指派機關（機構）或人員為監管人或接管人，並使接管人取得經營權及財產管理處分權，復由接管人及主管機關決定概括讓與全部或部分業務及資產負債，或與他金融機構合併，無須斟酌受接管之金融機構股東或社員大會決議之可行性，亦不考慮該金融機構能否適時提供相當資金、擔保或其他解決其資產不足清償債務之有效方法，皆與憲法保障人民財產權之意旨未盡相符。前述法規主管機關均

應依本解釋儘速檢討修正。

## 解釋理由書

憲法第十五條規定，人民財產權應予保障。對人民財產權之限制，必須合於憲法第二十三條所定必要程度，並以法律定之，其由立法機關明確授權行政機關以命令訂定者，須據以發布之命令符合立法意旨且未逾越授權範圍時，始為憲法之所許，迭經本院解釋在案（參照釋字第三一三號、第四二三號、第四八〇號等解釋）。信用合作社法第二十七條第一項：「信用合作社違反法令、章程或無法健全經營而有損及社員及存款人權益之虞時，主管機關得為左列處分：一、撤銷各類法定會議之決議。但其決議內容違反法令或章程者，當然無效。二、撤換經理人、職員，或命令信用合作社予以處分。三、限制發給理事、監事酬勞金。四、停止或解除理事、監事職務。五、停止部分業務。六、勒令停業清理或合併。七、命令解散。八、其他必要之處置。」銀行法第六十二條第一項：「銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，中央主管機關得勒令停業並限期清理、停止其一部業務、派員監管或接管、或為其他必要之處置，並得洽請有關機關限制其負責人出境。」上開法律均係為保障存款人權益，並兼顧金融秩序之安定而設。金融機構監管接管辦法第十一條第一項第三款規定，監管人得協助受監管金融機構辦理概括讓與全部或部分業務及資產負債，同辦法第十四條第四款規定，接管人執行職務有辦理第十一條第一項第一款至第四款事項之行為時，應事先報經財政部核准，雖有銀行法第六十二條第三項授權之依據，惟基於保障人民權利之考量，法律規定之實體內容固不得違背憲法，其為實施實體內容之程序及提供適時之司法救濟途徑，亦應有合理規定，方符憲法維護基本權利之意旨；法律授權行政機關訂定之命令，為適當執行法律之規定，尤須對採取影響人民權利之行政措施時，其應遵行之程序作必要之規範。

銀行法、信用合作社法及金融機構監管接管辦法所定之前開

各種措施，對銀行、信用合作社之股東（社員）、經營者及其他利害關係人，既皆有重大影響，該等法規僅就主管機關作成行政處分加以規定，未能對作成處分前，如何情形須聽取股東、社員、經營者或利害關係人陳述之意見或徵詢地方自治團體相關機關（涉及各該地方自治團體經營之金融機構）之意見設置明文。前述金融機構監管接管辦法允許主管機關逕行指派機關（機構）或人員為監管人或接管人，而不問被指派機關（機構）或人員之意願，並使接管人取得經營權及財產管理處分權，復由接管人及主管機關決定概括讓與全部或部分業務及資產負債，或與他金融機構合併，無須斟酌受接管之金融機構股東或社員大會決議之可行性，亦不考慮該金融機構能否適時提供相當資金、擔保或其他解決其資產不足清償債務之有效方法，皆與憲法保障人民財產權之意旨未盡相符。前述銀行法、信用合作社法及金融機構監管接管辦法，主管機關均應依本解釋意旨儘速檢討修正。

為避免金融機構一再發生經營不善或資產不足清償債務之事件，主管機關允宜通盤檢討現行金融管理機制，俾使危機消弭於未然。對信用合作社之管理，並應注意憲法第一百四十五條獎勵扶助合作事業之意旨，併此指明。

大法官會議 主席 翁岳生

大法官	劉鐵錚	吳庚	王和雄	王澤鑑
	林永謀	施文森	孫森焱	陳計男
	曾華松	董翔飛	楊慧英	戴東雄
	蘇俊雄	黃越欽	謝在全	

## 部分不同意見書

大法官 施文森

金融業不同於一般生產事業，其經營之良窳，足以影響一國經濟之興衰，此何以今世各先進國家，莫不將之列為特許事業，對於投資金額、經營者資格、業務經營及資金運用，嚴加審查與監督，金融機構一旦支付不能，主管機關即得依據法律之授權為

積極干預，採取必要處置，以保障存款安全、維持金融安定、穩定經濟活動，儘速將導致社會不利之影響降至最低程度，惟授予主管機關此項緊急處置權之立法，須首就存款戶、債權人、金融業投資人（即股東、社員及會員）及社會公眾相互間之利益及彼此之權益為均衡考量，務使主管機關所得據以採取之措施乃屬必要而適當，而此等措施所造成之損害應輕於達成目的所獲之利益；若法律就行使緊急處置權時所得採取之手段授權主管機關自行訂定者，主管機關亦須嚴格遵守此一比例原則，任何逾此限度所為之規定，均屬有悖憲法第二十三條之意旨而無效。就本聲請案言，經銀行法第六十二條授權訂定之「金融機構監管接管辦法」（以下簡稱「辦法」）第十四條第四款及信用合作社法第二十七條第一項第六款確有違憲之處，茲申所見如下：

一、前開「辦法」第十四條第四款之效力如何，應繫於銀行法之授權是否具體明確，其規定是否未逾越授權範圍。大法官於釋字第三一三號解釋曾確立一經典法則：「若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符合憲法第二十三條限制人民權利之意旨。」銀行法第六十二條第三項雖規定監管或接管辦法，由中央主管機關定之。但亦同時明示此項由被授權機關訂定之辦法，其內容應以執行同條前二項規定之事項為限，要不及於其他。前開「辦法」第十四條第四款將第十一條第一項第一款至第四款包括合併及概括讓與等「協助辦理」事項改列為「報經核准」辦理事項，無異將原本以被監管人意思為主導之民事行為，轉變為可無視被接管人之意願與利益，由主管機關單獨掌控之行政處分，除非此係屬於銀行法第六十二條第一項所規定「必要之處置」之範圍，否則其合憲性即應受到質疑。按銀行法第六十二條第一項對於主管機關所得採取之措施一一加以列舉，僅於列舉事項之末加載「其他必要之處置」，必要處置屬概括規定，概括事項置於列舉事項之後，其所概括者應與其前所列舉者同一種類，此即所謂「同類解釋法則」（*ejusdem generis rule*）。列舉事項中

既無以行政干預之手段達到直接處分人民私有財產權利變動效果之規定，前開辦法以行政處分形式取代當事人之合意所為合併或概括讓與，直接造成私法上權利義務變動之效果，使依概括規定所採手段之激烈程度更甚於列舉規定，顯已擴張概括規定所應有之效力範圍，其逾越母法授權之範圍焉有甚於此哉！

- 二、或謂信用合作社法第二十七條第一項第六款載有「勒令合併」之規定，而同法第三十七條又規定信用合作社之管理準用銀行法第六十二條規定，因而使前開「辦法」第十四條第四款所規定以行政處分形式所為之「合併」及「概括讓與」成為正當，而主管機關依據該款所為之「概括承受」既在實質效果上與「合併」或「概括讓與」相類，自亦於法有據。關於此點，自應從信用合作社法第二十七條規定本身為合憲性之檢定。該條規定信用合作社違反法令、章程或無法健全經營而有損及社員及存款人權益之虞時，主管機關即得「勒令合併」，竟無須顧及該信用合作社違反法令、章程及財務困難程度之輕重及全體社員之意願與權益，一律以如此強烈之干預處置相加，其有違憲法第二十三條之比例原則，實已不能更為顯然。何況法律明確性之要求，乃隨法益受侵害嚴重之程度而遞增，如係屬基本人權核心範圍之事項，則對法律規定內容明確性之要求應更趨嚴格，前開「勒令合併」規定所導致人民財產權侵害之法律效果，並無與之相應之明確之法律要件規定，對於究竟何種違反行為將導致「勒令合併」之法律效果發生，一任行政機關裁量，不僅使人民無法預測其行為後果之嚴重性，抑且因欠缺客觀判斷行政手段合法與否之標準，將使事後司法審查之機制流於形式，有違法治國家法律明確性之要求，而以此為授權依據之前開「辦法」第十四條第四款，其效力如何，自亦不言而喻也。
- 三、觀乎各先進國家之立法例，對於監管接管程序、實行監管接管之條件、監管人及接管人之資格與權限，無不以法律詳加規定。於我國現制之下，一般公開發行股票或公司債之公司

發生財務困難，有暫停營業或停業之虞時，其重整或破產宣告均須經法院裁定，檢查人、重整監督人、清算人及破產管理人由法院選任，而其中檢查人、重整監督人之資格更經公司法明定須具有專門學識、經營經驗而無利害關係（見公司法第二百八十五條及第二百八十九條），依「舉輕以明重」之法理，何以唯獨對影響力遠甚於一般生產製造業之金融機構，於其支付不能時，前開「辦法」第三條第一項規定，逕由主管機關「指派」適當機關（機構）或人員為監管人或接管人，是否因金融業性質特殊或其支付不能足以導致社會緊急危害而需迅即處理，因而容許主管機關得獨斷獨行，使此種跳脫司法制衡之規定成為正當？主管機關就此項「指派」權之行使若顯有武斷、恣意、濫用裁量或其他不法情事者，被接管人固得於事後經由訴願、再訴願、行政訴訟請求救濟，惟此種事後救濟，究不若事中之適當司法制衡對受接管人更具實益。更何況主管機關所「指派」之接管人適當與否，悉由主管機關自由裁量，若主管機關「指派」受其指揮監督、財產屬於全國納稅義務人之公營金融機構或其負責人為接管人，並又命接管人代表被接管人與接管人合併，或命接管人概括承受被接管人，將使被「指派」接管之機關或負責人同時兼具有主管機關代表、被接管人代表及接管人代表之三重資格，形成集監督者、被監督者及受命負責接管任務者為一身之三位一體「裁判兼球員」現象。接管人為前開處分時，於對被接管人之資產未經超然獨立、廣獲公信之會計專業人員之客觀評估下，尤難擔保主管機關不屈從於政治壓力及一時之權宜，或高估被接管人之資產，以政府之稅收貼補經營不善之被接管人，以減輕其依法應負之責任；或低估被接管人之資產，使被接管人之財產因主管機關之濫行裁量而遭受難於復原之侵害。雖然大法官限於規範審查之制度設計，不能將其審查範圍擴及主管機關之行政處分，但於審查前開「辦法」第十四條第四款合憲性之同時，若能就交互適用之相關規定一併加以檢討，必更能凸顯該款所規定之各項措施

之如何不符程序正義，除非經由本號解釋之作成能促使金融機構之監管及接管程序回歸法律，及因監管或接管所採之各項干預措施受到適當之司法制衡，主管機關對依前開「辦法」所為之任何處置，既難防其濫行裁量，亦不易令人民招折信服，而主管機關所習採之稅收貼補手段，必將繼續成為經濟發展之最大隱憂。以可決多數通過之解釋，雖能明察秋毫，但竟不能見與薪，於非難中未以更具體之理念闡釋憲法保障人民財產權利之意旨，難免美中不足，對金融機構監管接管制度之改善，似難有補益。

據上分析，本席以為信用合作社法第二十七條第一項第六款及「辦法」第十四條第四款均不符憲法第二十三條比例原則規定，構成對人民財產權之侵害，應停止適用。

## 不同意見書

大法官 黃越欽

本件有關銀行法第六十二條第一項以及信用合作社法第二十七條第一項對銀行及信用合作社違反法令、經營不善而有損及社員或存款人權益之虞時，其處分方式係採例示概括方式之規定，本席認為本件應為如下之解釋：「銀行法第六十二條第一項及信用合作社法第二十七條第一項第八款有關『其他必要之處置』部分，與憲法第二十三條之規定要件不符，已侵害人民憲法所保障之權利，應為無效之解釋」，其理由如下：

一、按金融機構之業務、財務狀況顯已惡化，已有損及其他存款人之權益之虞時，主管機關非不得行使緊急處置權，此種處置權之行使，實是對被處置者之財產權所加諸之限制，效果十分嚴重，例如銀行法第六十二條第一項規定：「中央主管機關得勒令停業並限期清理、停止其一部業務、派員監管或接管」，不但對財產權加以限制，甚至連營業權、工作權都加以剝奪，又如信用合作社法第二十七條第一項規定：「得勒令停業清理或合併」亦與前者相同，都是對相對人之財產權、營業權及工作權之重大侵害，對於法律保留之程度，應

作最嚴格之要求，即對於其緊急處置之措施及方式，應明確列舉殆盡，不得以概括之方式空白授權為之，以免造成人民財產不測之損害。此觀破產法對破產要件、程序、破產財團之組成、破產管理人之權力義務皆明確規定而不以概括之方式空白授權為之即明。銀行法第六十二條第一項、信用合作社法第二十七條第一項第八款所規定之「其他必要之處置」，未以明確列舉方式而以概括之方式空白授權為之，違反法律保留原則，亦有違法律明確性之要求。

二、由於「其他必要之處置」之概括條款，使主管機關倒果為因將債之移轉效力規定，解釋為債之發生原因，按概括承受於民法上係屬債務承擔後所發生之法律效果，亦即為法律效力之規定，民法第三百零五條、第三百零六條規定，概括承受可分為營業合併及就他人之財產或營業概括承受其資產及負債者，但其並非債之發生原因，債發生之原因應始於債務承擔契約成立生效時，亦即只有在有效存在的債務承擔契約下才有概括承受可言，而本件債務承擔契約之當事人，合作金庫與彰化四信，於合作金庫未獲當時台灣省財政廳同意前，即已概括承受，且將概括承受視為契約，蓄意曲解民法之法理。

三、行政處分權能與人民之權利係處於相互消長之關係，行政處分權能越大，相對的人民遭遇行政機關侵害的機會便越大，行政機關藉空白授權便宜行事，則人民權利受損之可能性即無限擴大。本案之主管機關，將此「其他必要之處置」之範圍，擴大至得以強制該處分對象以外之第三人，且將該處置之方式，擴大至得以命相對人與第三人強制簽訂概括承受契約，按銀行法第六十二條第一項、信用合作社法第二十七條第一項第八款所規定之「其他必要之處置」，其相對人應是有危機之金融機構，並不包括其他第三者之金融機構。而主管機關竟強制第三者概括承受之，並與之簽訂債務承擔契約，不僅違背該法律之規定，更侵害了民法上「私法自治」之基本價值。



四、細究系爭條款，其意義固為維持金融秩序，金融秩序重要性當然值得重視，但其監督管理本質是在維護市場機能之自由運作，因而，經營不善或違法之金融機構受到淘汰，是金融秩序當然之結果，也是主管機關應力加維護之機制。如以不當行政介入干預維持表面上之安寧假象，事實上對金融秩序之危害，所產生的作用、效果，不但以國庫補貼經營不善或違法之金融機構，中間所隱藏之黑金掛鈎，對國家所造成之損害更是無法估計。主管機關強制合作金庫簽訂所謂概括承受條款之債務承擔契約，依照遺產及贈與稅法第五條第一款之規定，在請求權時效內無償免除或承擔債務者，其免除或承擔之債務以贈與論。該合作金庫承擔彰化四信之債務，實則已發生視同贈與之效果，莫怪乎監察院會糾正本案有圖利之嫌。

上述情形當然亦有主管機關職權行使不當之處，但究其根源，實在於本件系爭條款中空白授權所致。是以銀行法第六十二條第一項及信用合作社法第二十七條第一項第八款中，其所規定之「其他必要之處置」之規定，應宣告違憲，多數意見所持之見解，本席不敢苟同，爰提出不同意見書如上。

### 不同意見書                      大法官 戴東雄

憲法第十五條規定，人民財產權應予保障。若欲對人民財產權加以限制，必須符合憲法第二十三條所定必要之程度，並以法律定之，或經立法機關明確授權由行政機關以命令定之。銀行法第六十二條第一項及信用合作社法第二十七條第一項，對銀行及信用合作社違反法令、經營不善致有損及存款人利益之虞的處分方式，兼採例示及概括之規定。行政機關依概括條款所採之措施，應與例示條款有相同的規範價值，其對人民權利侵害之嚴重性不得逾越例示之款項，且為受規範者所得瞭解或預見。

本件有關銀行法第六十二條第一項及信用合作社法第二十七條第一項第八款規定，「其他必要之處置」依多數大法官之見解

認為包括主管機關對財務狀況惡化，無法健全經營之銀行或信用合作社促使其由其他金融機構概括承受，本席認為不妥。蓋概括承受係民法上相互間之私法關係。依民法第三百零五條之規定，乃有人就他人之財產或營業概括承受其資產及負債有同意時，因對於債權人為承受之通知或公告，而生承擔債務之效力。如主管機關以單方意思命令概括承受，而未得被承受人或承受人之同意，則其處分之法律效果與民法概括承受之本質大大違背。又概括承受係被處分金融機構之營業及資產與債務均為他機構一併承受，間接使前者人格消滅，此無異對被接管金融機構之經營權及管理處分權實體內容之重大影響，雖然信用合作社法第二十七條第一項第六款有命令合併之規定，但是合併仍與概括承受之概念有間。原則上合併之處分尚不即時產生被處分機構人格消滅之效果。是以將銀行法第六十二條第一項與信用合作社法第二十七條第一項所稱其他必要之處置擴張解釋包括概括承受，不但其法律效果較銀行法第六十二條第一項及信用合作社法第二十七條第一項所列舉事項更為嚴重，且使被承受金融機構財產上遭受更為重大之損害，因此應於法律中加以明文規範，使事先能預見或有所瞭解，始符憲法第二十三條之必要程度及憲法保障人民基本權之意旨。

法律授權行政機關訂定命令，而倘該命令之措施涉及影響人民基本權利時，法律必須就授權之內容、目的範圍加以具體明確規定，始符合憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨，業經本院釋字第三一三號解釋在案。銀行法第六十二條第三項規定：「前二項監管或接管辦法，由中央主管機關定之。」主管機關依此訂定金融機構監管接管辦法，其第十三條之規定：「金融機構於受財政部接管處分後，其經營權及財產處分權均由接管人行使之」，使接管人依此規定即可取得被接管金融機構之經營權及財產處分權，又同法第十一條第一項第三款及第十四條第四款規定，接管人因執行職務，事先報經財政部核准，即得辦理第十一條第三款有關概括讓與全部或部分業務及資產負債之事項。由條文文義觀之，主管機關對於呈報之各項措施負核准與否之責，使得

主管機關依其意思得指派其所屬機構之人員接管，並由接管人決定是否與他機關合併或概括讓與全部或部分業務及資產負債，而不顧承受與被承受金融機構之意願，更無司法監督之措施。是以其規定使主管機關與接管人之權限過於擴大，致對被接管金融機構之實質權利影響甚為重大，直接侵害金融機構之股東及社員財產權，此已逾越銀行法第六十二條授權之範圍，有違憲法保障人民基本權之意旨。

綜上所述，本席認為銀行法第六十二條第一項及信用合作社法第二十七條第一項所稱「其他必要之處置」，不應擴張解釋至概括承受，致侵害被承受金融機構股東或社員財產權益，而牴觸憲法保障人民之基本權利。又銀行法第六十二條第二項授權主管機關訂定金融機構監管接管辦法，並未就授權內容、目的及範圍加以明確規定，是以本席認為金融機構監管接管辦法第十三條、第十一條第一項第三款及第十四條第四款之規定，使接管人得以概括承受之方式接收被接管金融機構之資產與負債，其規定已逾越銀行法之授權，有違憲法保障人民基本權利之意旨，爰提不同意見書如上。

抄保證責任彰化縣彰化市第四信用合作社（代表人李○舟）聲請書

#### 一、聲請解釋憲法之目的

財政部於民國八十四年八月三日以台財融第八四七二八一七六號函（附件一）核准聲請人自八十四年八月四日起由台灣省合作金庫概括承受，聲請人對於原處分機關所為行政處分不服，分別提起訴願、再訴願及行政訴訟，均經駁回。惟聲請人對訴願、再訴願機關所為決定及行政法院八十六年度判字第一五六〇號所為確定終局判決，其所援用之銀行法第六十二條第一項、信用合作社法第二十七條第一項第八款及金融機構監管接管辦法第十一條第一項第三款與第十四條第四款，因牴觸憲法第十五條、第二十三條及中央法規標準

法第五條第二款、第十一條規定，並違反 鈞院釋字第三九〇號、第三九四號、第四〇二號等解釋，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定，聲請解釋。

## 二、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文

(一)聲請人之前總經理葉〇水及監事主席賴〇騰因背信、詐欺、偽造有價證券等犯行，自七十八年底起至八十一年十月二十九日止，分別以人頭戶冒貸及不法挪用之方式，自聲請人挪用資金達新台幣二十八億二千餘萬元，以致於八十四年七月二十九日造成擠兌。財政部隨即於八十四年八月一日以台財融第八四七二八八五四號函（附件二）勒令聲請人自八十四年八月二日起停業並進行清理，復於同日以台財融第八四七二八六五五號函（附件三）指定台灣省合作金庫會同中央存款保險公司、台灣省政府財政廳、彰化縣政府派員成立接管清理小組，即日起接管聲請人之機構進行清理，並由台灣省合作金庫總經理林〇源擔任接管小組召集人，清理期限三個月，必要時得申請延長或縮短之。

(二)在尚未著手「進行清理」或「接管清理」之前，財政部復於民國八十四年八月三日以台財融第八四七二八一七六號函（參見附件一），核准自八十四年八月四日起將聲請人交由合作金庫概括承受，該函並未說明係依據何人之申請，但引用信用合作社法第二十七條、銀行法第六十二條暨金融機構監管接管辦法第十四條為處分之法律依據。嗣後，財政部又於同年八月二十二日以台財融第八四三六七九九三號函（附件四）復知台灣省合作金庫，除重申該部前揭第八四七二八一七六號函已列述准由合作金庫概括承受聲請人資產負債之法律依據外，並補充說明：「……二、前開概括承受之措施，係鑑於當時情況，基於保障存款人權益，維持金融安定之原則，經本部與中央銀行會商，並經台灣省政府與台灣省政府財政廳同意所採之『必要處置』，於信用合作社法第二十七條及銀行法第六十二條中均

有依據；而且八月二日接管清理小組進駐後，依『金融機構監管接管辦法』第十一條、第十四條之規定，接管清理小組得行使『概括讓與全部業務及資產負債』之職責，並與台灣省合作金庫（概括承受人）共商概括承受之各項細節。」詳言之，財政部之行政處分係依據(1)信用合作社法第二十七條第一項第八款之規定，即信用合作社違反法令、章程或無法健全經營而有損及社員及存款人權益之虞時，主管機關得為其他「必要之處置」；(2)銀行法第六十二條第一項暨第五項之規定，即依其他法律設立之金融機構因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，中央主管機關得為其他「必要之處置」；及(3)金融機構監管接管辦法第十一條第一項第三款與第十四條第四款之規定，即接管人得經財政部核准，辦理概括讓與受接管金融機構之全部或部分業務及資產負債。

(三)聲請人認財政部概括承受之行政處分，嚴重侵害人民之財產權，除未顧及金融秩序外，更嚴重損害合作社全體社員、理監事、從業員工之生存權、工作權與財產權益，遂對該處分提起訴願、再訴願及行政訴訟，而財政部及行政院之訴願決定（附件五）及再訴願決定（附件六），均維持財政部原處分，行政法院八十六年六月二十八日八十六年度判字第一五六〇號判決（附件七）亦以財政部所持之前述理由，駁回本件訴訟在案。

(四)確定終局判決所適用與本件聲請案有關之法律命令名稱及內容

(1)名稱：信用合作社法第二十七條第一項第八款。

內容：信用合作社違反法令、章程或無法健全經營而有損及社員及存款人權益之虞時，主管機關得為左列處分……「八、其他必要之處置」。

(2)名稱：銀行法第六十二條第一項及第五項。

內容：銀行或其他依法設立之金融機構因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞

時，中央主管機關得勒令停業並限期清理，停止其一部業務、派員監管或接管、「或為其他必要之處置」。

(3)名稱：金融機構監管接管辦法第十一條第一項第三款及第十四條第四款。

內容：接管人得經財政部核准，為其接管之金融機構辦理「概括讓與全部或部分業務及資產負債」。

(五)所涉及之憲法條文

行政院對於財政部八十四年八月三日台財融第八四七二八一七六號函核准聲請人之資產負債自八十四年八月四日起由合作金庫概括承受之行政處分，引用信用合作社法第二十七條、銀行法第六十二條暨金融機構監管接管辦法第十一條、第十四條以為駁回聲請人訴訟之法律依據。惟查該等法律暨法規命令明顯違反憲法第二十三條法律保留原則，即違反行政命令授權明確性原則，且進而直接侵害聲請人受憲法第十五條所保障之工作權及財產權，故有聲請解釋之必要。

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

(一)按聲請人原法定代理人蘇○輝於八十六年四月十五日去世，經聲請人於八十六年六月十六日召開八十六年度第一次臨時理事會補選李○舟為聲請人之法定代理人，有該會議紀錄可稽（附件八），合先陳明。

(二)就銀行法第六十二條、信用合作社法第二十七條違憲部分而言：

(1)按憲法第二十三條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」又依司法院釋字第三九○號、第三九四號、第四〇二等號解釋文要旨：涉及人民權利限制之裁罰性行政處分，其處罰之構成要件與法律效果，應由法律定之；法律另授權行政機關訂定法規命令之規範，其授權之目的、內容及範圍亦須為「具體明確」之規定，始符憲法第二十三

條「法律保留原則」之意旨。職是，立法機關或經法律授權之行政機關於訂定涉及人民權利限制之法律或命令時，就處罰之構成要件及法律效果，均須為「具體明確」之規定，始符合法律保留原則之「法律明確性」要求。質言之，立法者就「重要事項」，必須制定「具體明確」之法律，不得使用不確定法律概念；為保障人民權利，就重要事項，亦不得規定行政機關有概括而漫無限制之裁量權，此為法律保留原則中「重要性理論」與「法律明確性原則」結合後之當然解釋。若立法者就處罰之構成要件及法律效果等重要事項未為「具體明確」之規定，而僅為「抽象之概括規定」，將造成行政機關剝奪、限制人民權利之行政行為完全喪失預見可能性、衡量可能性及審查可能性，不僅使人民權利完全無法得到保障，更使行政機關擅權專斷，顯已違反法律保留原則之「法律明確性原則」及「行政行為明確性原則」，即違反憲法第二十三條規定及釋字第三九〇號、第三九四號、第四〇二號解釋意旨。按憲法第一百七十一條及第一百七十二條規定，法律及命令與憲法牴觸者無效。職是，若立法者就處罰之構成要件及法律效果或就授權之目的、內容及範圍未為「具體明確」之規定，僅為「抽象之概括規定」，該規定即因牴觸憲法第二十三條法律保留原則而無效。

- (2) 信用合作社法第二十七條第一項第八款規定，信用合作社違反法令、章程或無法健全經營而有損及社員及存款人權益之虞時，主管機關得為撤銷各類法定會議之決議、撤換經理人（職員）或命令信用合作社予以處分、限制發給理（監）事酬勞金、停止或解除理（監）事職務、停止部分業務、勒令停業清理或合併、命令解散等處分外，尚得為「其他必要之處置」。銀行法第六十二條第一項及第五項亦規定，銀行或其他依法設立之金融機構因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損

及存款人利益之虞時，中央主管機關得勒令停業並限期清理、停止其一部業務、派員監管或接管、或「為其他必要之處置」。此二條文皆為涉及限制人民權利，甚至剝奪人民權利之規定，依憲法第二十三條及釋字第三九〇號、第三九四號、第四〇二號解釋意旨，其處罰之構成要件及法律效果，均須「具體明確」，惟事實上，其授予主管機關為處罰法律效果之「其他必要之處置」，卻顯為「抽象之概括規定」。如前所述，此等抽象概括之處罰規定將使行政機關剝奪、限制人民權利之行政行為完全喪失預見可能性、衡量可能性及審查可能性，不僅使人民權利無法得到保障，更使行政機關專斷擅權，實已違反法律保留原則之「法律明確性原則」及「行政行為明確性原則」，亦即抵觸憲法第二十三條法律保留原則及釋字第三九〇號、第三九四號、第四〇二號解釋之意旨。職是，信用合作社法第二十七條第一項第八款及銀行法第六十二條第一項「其他必要之處置（理）」之規定，應屬違憲而無效。

(二)就金融機構監管接管辦法違憲部分而言：

(1)查信用合作社如無法健全經營，有損及存款人權益之虞時，主管機關可採行之處分方式，依信用合作社法第二十七條第一項及銀行法第六十二條第一項、第五項規定而觀，均無得命其他金融機構「概括承受」之明文，惟財政部於說明其核准合作金庫「概括承受」聲請人資產及負債之法律依據時，明白表示係依金融機構監管接管辦法第十一條及第十四條之規定。按金融機構監管接管辦法係依據銀行法第六十二條第三項之立法授權而訂定，既然銀行法及信用合作社法並無「概括承受」之明文或相類似之規定，則此一將受接管金融機構之財產轉讓他人而限制或剝奪人民權利之規定，豈可僅由行政命令創造法律效果？何況依銀行法或信用合作社法之相關條文，亦無法觀察出具體明確之授權目的、範圍及內容，



顯見此接管辦法已牴觸憲法第十五條及第二十三條。

- (2)再按「概括承受」係私法上之法律行為，行政法並無類此規定。民法第三百零五條所稱「就他人之財產或營業概括承受其資產及負債者，因對於債權人為承受之通知或公告，而生承擔債務之效力」，係指承受人與債務人相互約定，由債務人將其資產或營業全部讓與承受人，而承受人則承擔債務人之債務。性質上，係一方同意讓與資產營業，另一方同意承擔債務之合致行為，轉讓與承擔之間，須承受人與被承受人達成合意，始為成立，並無一方片面決定或強制「概括承受」之餘地。十餘年前，台灣省合作金庫「概括承受」台北市第十信用合作社，亦係基於台北市第十信用合作社理監事會及社員代表大會之決議，及該社與省合作金庫雙方合意而成立，並非由台灣省合作金庫片面決定「概括承受」，更非財政部或其他機關勒令「概括承受」而產生，即為著例。本件財政部以行政處分勒令「概括承受」，不但違背民法上「概括承受」之合意要件，且其藉行政權之行使跨越公法上規定，以行政命令侵越私法上之法律行為，乃行政權不當介入私權，屬於行政權之擅權濫用，其所依據之金融機構監管接管辦法，顯然侵害憲法第十五條保障人民財產權之意旨。
- (3)「概括承受」對讓與人所產生之法律效果即讓與其全部之資產、負債，如資產大於負債時，即相當於將讓與人所有之資產為處分，而金融機構監管接管辦法就此並無規範明文。換言之，承受人概括承受之資產如大於負債時，究應如何給付或補償讓與人之損失，該辦法竟未交待，故一旦真實情況發生，即無異於剝奪人民之財產，而與憲法第十五條保障人民財產權之意旨相違。本聲請案所涉概括承受，當初即有上述情況，茲陳明如下：
- ①財政部於八十四年十月十三日以台財融第八四四一三八四二號函（附件九）向台灣省政府說明其處理台灣

省議會八十四年九月十四日決議「請合作金庫即依程序中止概括承受彰化四信」之意見說明：「……二、八十四年八月一日，本部與中央銀行、台灣省政府財政廳、台灣省合作金庫、中央存款保險公司各單位二度共同研商處理彰化四信案。會議至晚間九點時，合作金庫回報該社『庫存現金僅剩新台幣一千餘萬元』，已『完全喪失流動性及支付能力』。合作金庫及中央銀行等均認該社自有資金已用盡，且舞弊數額太大，該社亦『未能提具妥適擔保之融資案』，無法接受其辦理緊急融通。該社舞弊虧空達二十八億餘元，其淨值九億元，虧空達淨值三倍，縱使八月二日該社繼續營業，亦將立即出現無現金可供客戶提領之亂象，故與會人員一致決議應予停業清理，並派員接管，以保護存款人權益。……三、惟接管清理工作進行中，一方面因存款人信心不足，另一方面因部分有心人士用口語、電話加以渲染，致存款人心生恐慌，引發信心危機，造成彰化地區各信用合作社出現擠兌現象，並波及其他部分地區之信用合作社及農會信用部，情勢十分危急，此時除由一聲譽較佳之金融機構概括承受四信資產負債外，『實別無其他可迅速安定人心之選擇』，……」此即財政部核准合作金庫自八十四年八月四日概括承受聲請人資產負債之考量因素及其裁量依據。

- ②惟依合作金庫提出於彰化地方法院（八十五年度重訴字第一六二號損害賠償事件，附件十）之「彰化四信合併日計表」記載：「信用部部分庫存現金為九億零八百二十二萬一千八百二十九元，存放合庫二十二億七千七百八十三萬八千五百八十一元，放款小計七億零九百五十一萬一千五百零九元；儲蓄部部分存放合庫（九億元）繳存存款準備金十二億九千七百四十二萬五千元，放款小計一百六十一億二千八百二十七萬

五百零七元，二者總計二百二十二億二千一百二十六萬九千四百二十七元。」由此可見，當時聲請人之帳面淨值仍有二百二十餘億之鉅，財政部卻稱聲請人帳面淨值僅九億餘元，庫存現金僅餘一千餘萬元，殊不實在。矧聲請人尚有土地房屋之資產，其帳面價值雖僅列一二九、八三一、八〇四元，但經重估其價值不下十億元。益證財政部指責聲請人已喪失流動性及支付能力一節，顯非事實。

- ③財政部之上揭說明另謂：由於聲請人未能提具妥適擔保融資案，故而無法接受其辦理緊急融資云云，亦與事實不符。蓋聲請人所召開之八十四年度第七次理事會及第一次臨時社員代表大會均曾決議（附件十一）：提供「自有財產」（包括不動產放款之債權抵押權），在金額新台幣壹佰億元正（存單質借除外）之範圍內讓與台灣省合作金庫或借款，請求財政部惠予辦理緊急融資，藉以解決聲請人所面臨之擠兌危機。然而，財政部竟置之不理，徒以聲請人「嚴重虧損」、「完全喪失流動性與支付能力」為由，核准合作金庫概括承受，而剝奪聲請人財產權，其違憲越權、濫用行政裁量之情，竟至於斯！

（四）綜上所述，本件概括承受及行政法院八十六年度判字第一五六〇號確定終局判決所依據之銀行法第六十二條第一項、信用合作社法第二十七條第一項第八款及金融機構監管接管辦法第十一條第一項第三款與第十四條第四款規定，因有違憲法第二十三條「法律保留原則」之「法律明確性原則」、「授權明確性原則」及「行政行為明確性原則」，且嚴重侵害憲法第十五條保障人民財產權之意旨，構成「違憲」而無效。為維護聲請人之權益，特依法聲請解釋。

#### 四、關係文件之名稱及件數

附件一：財政部八十四年八月三日台財融第八四七二八一七

六號函。

附件二：財政部八十四年八月一日台財融第八四七二八八五四號函。

附件三：財政部八十四年八月二日台財融第八四七二八六五五號函。

附件四：財政部八十四年八月二十二日台財融第八四三六七九九三號函。

附件五：財政部台財訴第八五〇三〇四一六五號決定書。

附件六：行政院台八十五訴字第三〇六四四號決定書。

附件七：行政法院八十六年度判字第一五六〇號判決。

附件八：彰化四信八十六年度第一次臨時理事會會議紀錄。

附件九：財政部八十四年十月十三日台財融第八四四一三八四二號函。

附件十：彰化四信合併日計表。

附件十一：彰化四信八十四年度第七次理事會決議紀錄；八十四年度第一次臨時社員代表大會紀錄。

聲請人：保證責任彰化縣彰化市第四信用合作社

代表人：李 〇 舟

中 華 民 國 八 十 六 年 九 月 十 一 日

(附件七)

行政法院判決

八十六年度判字第一五六〇號

原 告 保證責任彰化縣彰化市第四信用合作社

(設略)

代 表 人 蘇 〇 輝

訴訟代理人 林 俊 雄 律師

被 告 財 政 部

上當事人間因銀行法事件，原告不服行政院中華民國八十五年九月十日台八十五訴字第三〇六四四號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

### 事 實

緣被告以原告總經理等因個人私德問題，加以理監事怠忽職務，不僅造成原告本身之財務損失，更破壞其信譽，致地區性擠兌風波持續惡化，形成系統支付危機，認其經營者已不適合經營金融事業，基於保障存款人權益，維持金融安定，乃依信用合作社法第二十七條、銀行法第六十二條暨金融機構監管接管辦法第十四條規定，以八十四年八月三日台財融字第八四七二八一七六號函原告自八十四年八月四日起准由臺灣省合作金庫概括承受，恢復營業，有關負責人暨理監事依法應負之責任應按規定追究。原告不服，向財政部提起訴願，旋以該部逾五個月不為決定，依訴願法第二十一條規定，逕向行政院提起再訴願，財政部於八十五年六月四日作成台財訴字第八五〇三〇四一六五號訴願決定書，因一再訴願均遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟，茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨及補充理由略謂：一、憲法第十五條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」憲法第二十三條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」中央法規標準法第五條第二項明文規定「關於人民之權利義務者，應以法律定之。」原告為依信用合作社法設立登記之信用合作社，具有法人地位，其財產權、工作權、生存權等均應受憲法保障，如基於防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益之必要，需要限制者，亦應以法律規定之，法律無具體明文限制規定者，自不得任意限制或剝奪。被告於八十四年八月三日台財融字第八四七二八一七六號函以原告自八十四年八月四日起由臺灣省合作金庫概括承受。其依據為信用合作社法第二十七條、銀行法第六十二條暨金融機構監管接管辦法第十四條等語。惟按信用合作社法第二十七條第一項所規定，信用合作社違反法令、章程或無法健全經營而有損及社員及存款人權益之虞時，主管機關得為左列處分，其處分計有八款，

但並無「概括承受」之明文條款。又銀行法第六十二條規定「銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，中央主管機關得勒令停業並限期清理、停止其一部業務、派員監管或接管、或為其他必要之處置，並得洽請有關機關限制其負責人出境」，亦無「概括承受」之明確條款。信用合作社法及銀行法，既均無「概括承受」之具體明確規定，被告竟別出心裁由臺灣省合作金庫「概括承受」，其處分顯然依法無據且屬違憲，嚴重侵害原告之財產權、工作權等。又主管機關為處分時，依信用合作社法第二十七條第二項規定「前項第一款至第四款由縣（市）政府或省（市）政府財政廳（局）逕行處理，並報中央主管機關備查，第五款至第八款應轉請中央機關處理。」亦即有關信用合作社之停止部分業務、勒令停業、清理或命令解散、其他必要之處置，必須先有縣（市）政府或省（市）政府財政廳（局）之會報，轉請中央主管機關處理，始符程序。惟被告並無接獲縣（市）政府或省府之任何陳報，竟逕自為「概括承受」處分，縱認合法且屬權限範圍，亦屬未履行合法程序，依法無效。二、司法院釋字第三九四號解釋：「涉及人民權利限制之裁罰性行政處分，其處罰之構成要件與法律效果，應由法律定之；法律若授權行政機關訂定法規命令予以規範，亦須為『具體明確』之規定，始符憲法第二十三條『法律保留原則』之意旨……」。「概括承受」於信用合作社法或銀行法並無明文規定，有如前述。而被告原處分援用之金融機構監管接管辦法，固為法律授權行政機關訂定之法規命令，但僅就財政部派員監管或接管金融機構之程序、職務等予以規定，亦無財政部對信用合作社或其他金融機構得為「概括承受」之具體明確規定。被告援用該辦法准由臺灣省合作金庫「概括承受」，亦缺乏具體明確之法規命令依據。至被告所援用「金融機構監管接管辦法」第十四條之規定，按該條係規定接管人執行職務有左列行為時，應事先報經財政部核准：一、營業行為以外之財產處分。二、重大權利之拋棄、讓與或重大義務之承諾。三、重要人事之任免。四、辦理第十一條第一項第一款至第四款（即監管人得協助受監管金融機構辦理一、

委託經營全部或部分業務。二、增資或減資。三、概括讓與全部或部分業務及資產負債。四、合併。)之事項。亦即規定接管人於執行接管職務時，遇有前開所列重大事項時，應先報財政部核准之程序而已，亦非財政部逕行有該條所列舉之行為權限之規定。至「監管人得協助受監管金融機構辦理概括讓與全部或部分業務及資產負債」，亦僅明示監管人立於協助之地位，協助受監管金融機構辦理概括讓與全部或部分業務及資產負債工作而已，並非監管人或財政部，當然有「概括承受」受監管機構業務及資產負債之權限，且概括讓與業務及資產負債，仍需受監管人之同意，始得協助辦理，非可由財政部以行政命令宣布強制概括承受原告之業務及資產負債。況省合作金庫始終未曾援用該辦法第十四條之規定，辦理有關呈報程序，被告竟逕行決定概括承受，亦違程序。被告「概括承受」之處分援用該辦法第十四條規定，顯有適用法規不當及理由事實互相矛盾之嫌，益見被告「概括承受」之處分依法不合。三、法律有列舉規定及概括規定並列之情形者，其「列舉規定」均具體明確列出其重大事項，而「概括規定」係以「列舉規定」事項以外之輕度性事項，始符立法意旨並符法理。亦即「概括規定」之事項，性質上屬於輕度性、附屬性，範圍上有其節制性及關聯性，並非漫無限制，毫無範圍，如「概括規定」之事項，其程度大於「列舉規定」之項目，或漫無限制，範圍擴大，失卻附屬性或關聯性者，所為之解釋或處分，自屬違憲違法，亦違立法精神。信用合作社法第二十七條第二項規定，中央主管機關得受轉請之處分，列舉事項為：第五款停止部分業務，第六款勒令停業清理或合併，第七款命令解散等三款。其中「命令解散」最為重大，「勒令停業清理或合併」次之，「停止部分業務」最輕。而「概括承受」之程度，雖輕於命令解散，但重於停止部分業務及勒令停業清理。「概括承受」之效果，不僅將原告全部營業權剝奪，且將全部財產無條件強制接受，徹底消滅原告之生存權、工作權及財產權至鉅，故如將「概括承受」認為「其他必要之處置」，不但違背「概括規定」之立法意旨，亦與前揭大法官解釋「具體明確」之本旨相異，毫無適法性，且有

流於行政機關擅權逾越範圍之弊。四、「概括承受」依民法第三百零五條規定，係「就他人之財產或營業概括承受其資產及負債者」，被告所為「概括承受」之處分，其意旨似與前揭規定相同，惟「概括承受」，信用合作社法及銀行法既無明確規定，依法應適用民法，而民法上之「概括承受」應經雙方合意始得為之。本件「概括承受」既未經原告之同意，亦未經臺灣省合作金庫之同意，被告竟逕由省合作金庫概括承受。尤其原告根本不同意為概括承受，亦經社員代表大會決議在案，臺灣省議會八十四年九月十四日亦決議「請合作金庫即依程序中止概括承受彰化四信」，益見被告「概括承受」之處分，適法性有重大疑義。五、原告於八十四年七月三十一日召開八十四年度第七次理事會決議通過提供本社自有財產（包括不動產、放款之債權、抵押權）在金額新台幣壹百億元之範圍內讓與臺灣省合作金庫或借款充臨時週轉用（附件三），繼即原告於八十四年八月一日召開八十四年度第一次臨時社員代表大會亦照案通過授權理事會全權處理（附件四），已作充分萬端之決議及處置，並呈報主管機關。被告及相關機關竟置之不理，未為審酌前開決議及處理，而逕行命令「概括承受」之處分，不但違誤草率且嫌無法律上之必要性。六、未查被告於八十四年八月一日以台財融字第八四七二八八五四號函自八十四年八月二日起勒令停業並進行清理，復於同日以台財融字第八四七二八六五五號函指定臺灣省合作金庫會同中央存款保險公司、臺灣省政府財政廳、彰化縣政府派員成立接管清理小組，自八十四年八月二日起接管彰化市第四信用合作社進行清理，並由臺灣省合作金庫總經理林○源擔任接管小組召集人，清理限期三個月，必要時得申請延長或縮短之。同一日竟有不同意旨之處分已嫌重複矛盾之外，在尚未著手「進行清理」或「接管清理」之前，原告竟於翌日八十四年八月三日以台財融字第八四七二八一七六號函（附件一）由臺灣省合作金庫概括承受，前後處分自我矛盾且不符實際，尤欠適法性。七、被告辯稱「彰化四信因舞弊虧空達二十八億元，其帳面淨值僅九億餘元，虧空達淨值之三倍，業已嚴重虧損」……「原告庫存現金僅一千餘萬元，已完全



喪失流動性與支付能力」云云。惟依省合作金庫提出彰化地方法院（八十五年度重訴字第一六二號損害賠償事件）之彰化四信合併日計表記載「信用部部分庫存現金為九億零八百二十二萬一千八百二十九元，存放合庫二十二億七千七百八十三萬八千五百八十一元，放款小計七億零九百五十一萬一千五百零九元；儲蓄部部分存放合庫（九億元）繳存存款準備金十二億九千七百四十二萬五千元，放款小計一百六十一億二千八百二十七萬五百零七元，二者總計二百二十二億二千一百二十六萬九千四百二十七元」之鉅。被告辯稱帳面淨值僅九億餘元，庫存現金僅餘一千餘萬元云云，全屬不實，顯為被告誇大虛張之詞，且原告尚有資產土地房屋，帳面記載雖僅一二九、八三一、八〇四元，但經重估其價值不下十億元。被告所辯原告已喪失流動性及支付能力云云，顯有誤會。八、至被告所辯稱「本件接管清理中，造成彰化地區信用合作社全面擠兌，其他地區之信用合作社及農會信用部同時亦出現擠兌現象，情勢十分危急，有造成系統危機之虞」「合作金庫接受基層金融機構轉存款，該庫一半以上之存款來自基層金融機構，一旦基層金融機構擠兌，勢必從合作金庫提款應付，合庫本身將面臨另一種局面之擠兌，導致全部金融體系之危機」等語，作為本件概括承受之依據。然查彰化地區信用合作社或農會信用部並無發生擠兌現象及可能，合作金庫亦無面臨另一種擠兌之現象。所述均屬被告假想編造之詞，退一步言，縱為事實，亦屬原告本身以外之事情與原告無關，更不得藉此犧牲原告權益作為勒令「概括承受」之依據。況勒令「概括承受」法無明文依據，更見被告違法濫權至明。九、綜上所陳，原告「概括承受」之處分，不但違憲且無法律依據，越權處分缺乏適法性，嚴重侵害原告之財產權等，且未顧及金融秩序，更未顧及原告全體社員、理監事、從業員工之權益至鉅。應請依法撤銷原告之原處分及訴願、再訴願決定書，以符憲法、法律規定及原告等合法權益等語。

被告答辯意旨略謂：一、按「銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，中央主管機關得勒令停業並限期清理、停止其一部業務、派員監管或接管、或

為其他必要之處置，並得洽請有關機關限制其負責人出境。」「中央主管機關於派員監管或接管時，得停止其股東會、董事或監察人全部或部分職權。」「前二項監管或接管辦法，由中央主管機關定之。」為銀行法第六十二條第一項、第二項及第三項所明定。次按「本法稱信用合作社，謂依本法組織登記之合作社，並經中央主管機關許可經營銀行業務之機構。」「信用合作社違反法令、章程或無法健全經營而有損及社員及存款人權益之虞時，主管機關得為左列處分：一、……五、停止部分業務。六、勒令停業清理或合併。……八、其他必要之處置。」「前項第一款至第四款由縣（市）政府或省（市）政府財政廳（局）逕行處理，並報中央主管機關備查，第五款至第八款應轉請中央主管機關處理。」「信用合作社之管理，準用銀行法……第六十二條……規定。」分別為信用合作社法第二條、第二十七條第一項、第二項及第三十七條所明定。另依銀行法第六十二條規定訂定之金融機構監管接管辦法復規定「監管人得協助接管金融機構辦理左列事項：一、……三、概括讓與全部或部分業務及資產負債。四、合併。五、其他經財政部指定之重要事項。」「金融機構於受財政部接管處分後，其經營權及財產之管理處分權均由接管人行使之。」「接管人執行職務有左列行為時，應事先報經財政部核准：一、……四、辦理第十一條第一項第一款至第四款之事項。」分別為金融機構監管接管辦法第一條、第十一條第一項、第十三條及第十四條所規定。二、彰化四信為依法設立之信用合作社，因內部控制及內部稽核制度不良，致其總經理葉○水等人挪用合作社資金達二十八億二千五百萬元，並自八十四年七月二十九日（星期六）起引發存戶擠提情形。本部於八十四年八月一日與中央銀行、臺灣省政府財政廳、臺灣省合作金庫等各單位研商結果，以原告因舞弊虧空達二十八億餘元，而其帳面淨值僅九億餘元，虧空達帳面淨值之三倍，業已嚴重虧損，庫存現金僅餘一千餘萬元，已完全喪失流動性與支付能力，隔日（同年八月二日）已無流動資金可供營運，經再詳細評估其財務狀況，隔日（同年八月二日）即使繼續營業，亦將馬上出現無資金可供客戶提領之亂象

，為保護社員及存款人權益及安定金融秩序計，有迅予停業清理，並派員接管之必要，以免資產欠缺妥適照應，影響存款人權益，本部遂即依信用合作社法第二十七條第一項以八十四年八月一日台財融第八四七二八八五四號函勒令彰化四信停止營業並進行清理；同時並以同日台財融第八四七二八六五五號函指定臺灣省合作金庫會同中央存款保險公司、臺灣省政府財政廳、彰化縣政府派員成立接管清理小組，依據信用合作社法第三十七條準用銀行法第六十二條及金融機構監管接管辦法第三條規定，對彰化四信為接管處分，進行接管清理。接管清理中，一方面因存款人信心不足，另一方面因有心人士用電話或宣傳車，予以渲染，存款大眾心生恐慌，引發信心危機，造成彰化地區信用合作社全面擠兌（彰化一信、二信、六信及員林信用合作社均向合庫申請緊急融通以資因應），其他部分地區之信用合作社及農會信用部，亦出現異常提領現象，情勢十分危急，有造成系統危機之虞，此時除由一聲譽較佳之金融機構概括承受彰化四信業務及資產負債外，實別無其他可迅速安定人心之選擇，而當（七月底）合庫總存款一兆一、一九三億元，可即時變現之流動準備一、二二八億元，而信用合作社轉存該庫存款五、〇二三億元，農會、漁會信用部轉存該庫存款一、七七七億元，如基層金融機構短缺資金時，均向合庫以存單質借或解約方式獲取資金，以供存款人提領，屆時合庫將首當其衝，面臨信用合作社、農會、漁會信用部以解約方式提回大部分轉存款之資金壓力，合庫本身將面臨另一種局面之擠兌，即存款人向基層金融機構擠兌，而基層金融機構向合庫擠兌，形成全部金融體系之瓦解，此一擴散效應列為首要顧慮，且合作金庫接受中央銀行委託，收受基層金融機構之存款準備金，為維護金融安定並參酌合作金庫之地位及其與基層金融機構之業務關係，由合作金庫概括承受實有其必要性。又因彰化四信之經營權及財產管理處分權於接管後，已歸接管清理小組，因此本部乃以八十四年八月三日台財融第八四七二八一七六號函准接管清理小組將彰化四信之全部業務及資產負債移由合作金庫概括承受。三、茲據原告所訴各節，分別論述如下：(1)訴稱法條並無「

概括承受」之規定，原處分於法無據乙節。查信用合作社因無法健全經營而有損及社員及存款人權益之虞，或因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付債務或有損及存款人權益之虞時，中央主管機關得為必要之處置，為信用合作社法第二十七條及銀行法第六十二條所明定，本案原告有嚴重虧損，影響存款人權益，並造成彰化地區信用合作社全面擠兌情事，業如前述，本部為安定金融秩序，乃函准臺灣省合作金庫概括承受原告之全部業務及資產負債，係因應時勢而為之必要處置，與上開規定並無不合，訴稱於法無據，顯有誤解。(2)訴稱概括承受之處分，並無接獲縣市政府之任何陳報，未履行合法程序，依法無效乙節。查八十四年八月三日因媒體之報導，造成彰化地區基層金融機構亦發生存款擠提現象，再加上有心人士藉此擠兌事件予以泛政治化，以電話、宣傳車四處廣播，造成民眾對類似金融機構體質失去信心，形成系統支付危機，當日彰化縣政府及省財政廳先以傳真函述彰化縣員林信用合作社及彰化市第六信用合作社因受彰化市第四信用合作社影響，八月三日已發生嚴重擠兌現象，續後彰化縣政府再傳真函告該縣轄內各信用合作社因受彰化市第四信用合作社被勒令停業影響，造成該縣民眾對信用合作社及農會信心大失，而發生擠兌現象，為免引起金融風暴，請速謀因應之道，財政廳復具傳真函告知彰化縣轄內各信用合作社因受彰化市第四信用合作社近日擠兌影響，八月三日亦發生擠兌現象，建請速採因應措施，而因彰化四信之經營權及財產管理處分權於接管後，已歸接管清理小組，因此本部乃援引信用合作社法第二十七條、銀行法第六十二條及金融機構監管接管辦法第十四條規定，函臺灣省政府等准由臺灣省合作金庫概括承受彰化四信，訴稱本部未履行合法程序，顯有誤解，不足採據。(3)訴稱將概括承受認為「其他必要之處置」，違背「概括規定」之立法意旨乙節。按依民國八十二年公布之信用合作社法第二十七條第一項第一款至第八款之規定觀之，第五款規定停止部分業務，第六款規定勒令停業清理或合併，第七款規定命令解散，第八款規定其他必要之處置，第五款至第八款之規定，逐款加重處分，依序列舉，同條第二項並規定第一款

至第四款由地方主管機關逕行處理，第五款至第八款則中央主管機關處理，顯示絕非第八款之處置，不得重於其他各款。至第八款所規定「其他必要之處置」，乃有鑒於金融機構經營危機之處理，因個案之經營危機發生原因不同，對該金融機構存款人或其他金融機構存款人及整體金融機構之存款人之影響不一，態樣有別，處分方式亦不同，故有第八款「其他必要之處置」之規定，非謂「其他必要之處置」，不得重於其他之處分。本案中本部准合庫承受彰化四信，其原因為當時彰化地區及其他地區已有擠兌現象，出現系統性危機，而彰化四信因舞弊虧空達二十八億餘元，其帳面淨值僅九億餘元，虧空達淨值之三倍，業已嚴重虧損（帳面淨值為負十九億元左右），故縱然清算，其社員亦無所得，由合作金庫概括承受，反可維持金融秩序並確保存款人之權益，其影響自較前述第七款命令解散為小。(4)訴稱本案概括承受未經原告之同意，適法性有重大疑義乙節。事實上原告之經營權及財產管理處分權自八十四年八月一日被接管後，已歸接管清理小組，因此概括承受無須再經原告之同意。合作金庫自八月四日進駐接收彰化四信，對外公告並更名為彰營等八家支庫，繼續對外營業，並對原彰化四信存款人之存款債權予以確認，故自八月四日起依民法第三百零五條之規定，合作金庫已生概括承受彰化四信之效力。(5)訴稱其於八十四年七月三十一日召開理事會決議通過提供自有財產一百億元之範圍讓與臺灣省合作金庫或借款充臨時週轉用，繼於八十四年八月一日提經臨時社員代表大會通過，及呈報主管機關，原處分竟未審酌前開決議及處理而為概括承受乙節。查八十四年八月一日本部與中央銀行、臺灣省政府財政廳、合作金庫等各單位研商處理原告案會議中，合作金庫說明鑒於原告舞弊虧空達二十八億餘元，為其帳面淨值之三倍，原告庫存現金僅餘一千餘萬元，已完全喪失流動性與支付能力，中央銀行亦表示原告自有資金已用罄，虧空數額可能繼續擴大，若予以緊急融通，可能形成一再挹注其仍未發現之虧空，不宜給予緊急融通，合作金庫並表示該庫迄未接獲原告申請緊急融通應備之文件，因此次日原告擬以緊急融通維持營運幾無可能，是訴稱原停業清

理之處分未審酌其融通決議，尚難採據。(6)訴稱本部於八十四年八月一日函令原告停業並進行清理，復於八月三日函由合作金庫概括承受，前後矛盾且不符實際，尤欠適法性乙節。查本部八十四年八月一日為停業及接管處分後，於接管清理中，一方面因存款人信心不足，另一方面因有心人士用電話或宣傳車，予以渲染，導致存款大眾心生恐慌，引發信心危機，造成彰化地區信用合作社全面擠兌，其他部分地區之信用合作社及農會信用部，同時亦出現擠兌現象，情勢十分危急，有造成系統危機之虞，此時除由一聲譽較佳之金融機構概括承受原告資產負債外，實別無其他可迅速安定人心之選擇，而合作金庫接受基層金融機構轉存款，該庫一半以上之存款來自基層金融機構，一旦基層金融機構擠兌，勢必從合作金庫提款應付，合庫本身將面臨另一種局面之擠兌，導致全部金融體系之危機，此一擴散效應應列為首要顧慮，且合作金庫接受中央銀行委託，收受基層金融機構之存款準備金，為維護金融安定並參酌合作金庫之地位及其與基層金融機構之業務關係，由合作金庫概括承受實有其必要性。故本部乃以八十四年八月三日台財融第八四七二八一七六號函准合作金庫概括承受原告之業務及資產負債，並無所謂前後矛盾、不切實際及欠適法性之情形。四、綜上所陳，原告之訴無理由，請駁回原告之訴等語。

#### 理 由

按「銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，中央主管機關得勒令停業並限期清理、停止其一部分業務、派員監管或接管、或為其他必要之處置，並得洽請有關機關限制其負責人出境。中央主管機關於派員監管或接管時，得停止其股東會、董事或監察人全部或部分職權。前二項監管或接管辦法，由中央主管機關定之。」為銀行法第六十二條第一項、第二項及第三項所明定。次按「本法稱信用合作社，謂依本法組織登記之合作社，並經中央主管機關許可經營銀行業務之機構。」「信用合作社違反法令、章程或無法健全經營而有損及社員及存款人權益之虞時，主管機關得為左列處分：一、…

…五、停止部分業務。六、勒令停業清理或合併。……八、其他必要之處置。前項第一款至第四款由縣（市）政府或省（市）政府財政廳（局）逕行處理，並報中央主管機關備查，第五款至第八款應轉請中央主管機關處理。」「信用合作社之管理，準用銀行法……第六十二條……規定。」分別為信用合作社法第二條、第二十七條第一項、第二項及第三十七條所明定。又財政部依銀行法第六十二條規定，於八十一年五月一日訂定發布之金融機構監管接管辦法第十一條第一項、第十三條及第十四條規定，「監管人得協助接管金融機構辦理左列事項：一、……三、概括讓與全部或部分業務及資產負債。四、合併。五、其他經財政部指定之重要事項。」「金融機構於受財政部接管處分後，其經營權及財產之管理處分權均由接管人行使之。」「接管人執行職務有左列行為時，應事先報經財政部核准：一、……四、辦理第十一條第一項第一款至第四款之事項。」本件原告為依法設立之信用合作社，因內部控制及內部稽核制度不良，致其總經理葉○水等人挪用合作社資金達二十八億二千五百萬元，並自八十四年七月二十九日起引發存戶擠兌風波之事實為原告所不爭執，被告於八十四年八月一日與中央銀行、臺灣省政府財政廳、臺灣省合作金庫等單位研商結果，因原告庫存現金僅餘新台幣（下同）一千餘萬元，已完全喪失流動性及支付能力，隔日已無流動資金可供營運，經詳細評估其財務狀況，因舞弊虧空達二十八億餘元，其帳面淨值僅九億元，虧空金額高達帳面淨值之三倍，已嚴重虧損，縱使隔日繼續營業，亦將造成無資金可供客戶提領之亂象，為安定金融秩序，避免資產欠缺妥善照應而影響存款人權益，有迅予停業清理並派員接管之必要，遂於八十四年八月一日以台財融字第八四七二八八五四號函勒令原告停止營業並進行清理，同時並以台財融字第八四七二八六五五號函指定臺灣省合作金庫會同中央存款保險公司、臺灣省政府財政廳、彰化縣政府派員成立接管清理小組，依信用合作社法第三十七條準用銀行法第六十二條及金融機構監管接管辦法第三條規定，對原告為接管之處分。接管清理中因存款人信心不足及部分人士加以渲染，引發存款大眾信心

危機，造成彰化地區信用合作社全面擠兌（彰化一信、二信、六信及員林信用合作社均申請緊急融通以資因應），其他部分地區之信用合作社及農會信用部亦出現異常提領現象，情勢危急，有造成系統危機之虞，此時除由一聲譽較佳之金融機構概括承受原告之業務及資產負債外，別無其他可迅速安定人心之選擇，臺灣省合作金庫有一兆一千億元之存款，其中六千億元為基層金融機構轉存款，一旦基層金融機構發生擠兌，勢必由該庫提領支應，最後該庫亦將因流動性嚴重不足，造成連鎖反應，形成整體金融危機。該庫為基層金融機構之輔導機構，接受中央銀行委託，收受基層金融機構之存款準備金，為維護金融安定，並參酌臺灣省合作金庫之地位及其與基層金融機構之業務關係，依前說明，由臺灣省合作金庫承受實有其必要性。又查原告為信用合作社，依前說明，信用合作社之管理，準用銀行法規定辦理，是以信用合作社當有銀行法之適用，當信用合作社因無法健全經營而有損及社員及存款人權益之虞，或因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付債務或有損及存款人權益之虞時，中央主管機關得為必要之處置，為信用合作社法第二十七條及銀行法第六十二條所規定。本件被告函指定接管清理小組對原告為接管處分後，因原告之經營權及財產管理處分權於接管後，已歸接管清理小組，被告為安定金融秩序，避免金融危機，認雖指定接管清理小組接管後仍無法平息金融風暴，因而於八十四年八月三日以台財融字第八四七二八一七六號函准接管清理小組將原告之全部業務及資產負債移由臺灣省合作金庫概括承受，於法尚無不合。原告雖稱信用合作社法第二十七條規定並無概括承受之條款，故原處分於法無據，且信用合作社法並無準用銀行法之規定，原處分援引銀行法第六十二條規定，顯有不當，又信用合作社法第二十七條固規定得勒令停業或合併，惟依民法第三百零五條及第二十四條規定，營業合併應經雙方合意而成立，原處分未經原告及臺灣省合作金庫之同意，逕行准由臺灣省合作金庫概括承受，有違法律保留原則及比例原則，有所違誤；原告資產共計二百二十二億二千一百二十六萬九千四百二十七元，被告辯稱原告帳面淨值僅九億餘元，庫存



現金僅一千餘萬元，全屬不實，原告所有土地、房屋，帳面記載雖僅一二九、八三一、八〇四元，但經重估後價值不下十億元，被告所稱原告已喪失流動性及支付能力，有所不實；原告於八十四年七月三十一日召開理事會決議，通過提供自有財產一百億元範圍讓與臺灣省合作金庫或借款充臨時週轉用，繼於八十四年八月一日召開第一次臨時社員大會通過，並呈報主管機關，原處分未予審酌即為概括承受之處分，亦有違誤；被告於八十四年八月一日函勒令原告停業並進行清理，同日又函指派接管清理小組接管原告之業務，同日內有不同之處分，復於未著手進行清理或接管清理前，竟又以八十四年八月三日台財融字第八四七二八一七六號函由臺灣省合作金庫概括承受恢復營業，處理尤欠適法性云云。然查信用合作社因無法健全經營而有損及社員及存款人權益之虞，或因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付債務或有損及存款人權益之虞時，中央主管機關得為必要之處置，為信用合作社法第二十七條及銀行法第六十二條所明定，本案原告有嚴重虧損，影響存款人權益，並造成彰化地區信用合作社全面擠提情事，被告為安定金融秩序，乃函准臺灣省合作金庫概括承受原告之全部業務及資產負債，乃為應付金融風暴之必要處置，於法並無不合，原告所稱於法無據之詞不足採信。原告又稱概括承受之處分，並無接獲縣市政府之任何陳報，未履行合法程序，依法無效云云。然查八十四年八月三日因媒體之報導，造成彰化地區基層金融機構亦發生存款擠提現象，當日彰化縣政府及省財政廳先以傳真函述彰化縣員林信用合作社及彰化市第六信用合作社因受彰化市第四信用合作社影響，八月三日已發生嚴重擠兌現象，續後彰化縣政府再傳真函告該縣轄內各信用合作社因受彰化市第四信用合作社被勒令停業影響，造成該縣民眾對信用合作社及農會信心大失，而發生擠兌現象，為免引起金融風暴，請速謀因應之道，財政廳復具傳真函告知彰化縣轄內各信用合作社因受彰化市第四信用合作社近日擠兌影響，八月三日亦發生擠兌現象，建請速採因應措施，而因彰化四信之經營權及財產管理處分權於接管後，已歸接管清理小組，因此被告乃援引信用合作社法第二十七條、

銀行法第六十二條及金融機構監管接管辦法第十四條規定，函臺灣省政府等准由臺灣省合作金庫概括承受彰化四信，原告訴稱被告未履行合法程序，顯有誤解，不足採據。原告又訴稱將概括承受認為「其他必要之處置」，違背「概括規定」之立法意旨云云。然依民國八十二年公布之信用合作社法第二十七條第一項第一款至第八款之規定觀之，第五款規定停止部分業務，第六款規定勒令停業清理或合併，第七款規定命令解散，第八款規定其他必要之處置，第五款至第八款之規定，逐款加重處分，依序列舉，同條第二項並規定第一款至第四款由地方主管機關逕行處理，第五款至第八款則中央主管機關處理，顯示絕非第八款之處置，不得重於其他各款。至第八款所規定「其他必要之處置」，乃有鑒於金融機構經營危機之處理，因個案之經營危機發生原因不同，對該金融機構存款人或其他金融機構存款人及整體金融機構之存款人之影響不一，態樣有別，處分方式亦不同，故有第八款「其他必要之處置」之規定，非謂「其他必要之處置」，不得重於其他之處分，故原告所稱「其他必要之處置」不包括概括承受之詞不足採信。原告所稱概括承受未經原告之同意，有違法云云。然查本案原告之經營權及財產管理處分權自八十四年八月一日被接管後，已歸接管清理小組，因此概括承受無須再經原告之同意，合作金庫自八月四日進駐接收原告，對外公告並更名為彰營等八家支庫，繼續對外營業，並對原告存款人之存款債權予以確認，故自八月四日起依民法第三百零五條之規定，合作金庫已生概括承受原告之效力。原告又稱其於八十四年七月三十一日召開理事會決議通過提供自有財產一百億元之範圍讓與臺灣省合作金庫或借款充臨時週轉用，繼於八十四年八月一日提經臨時社員代表大會通過，及呈報主管機關，原處分竟未審酌前開決議及處理而為概括承受云云。然查銀行或信用合作社均以存放款為主要業務，以存款與放款間之利率差額為其收益，係靠信用之維持以便週轉營運，當信用發生危機，存款人擠兌時，因所貸放之款無法即刻收回，勢必無法應付存款人之擠兌，原告雖稱八十四年七月三十一日召開理事會決議通過提供一百億元之財產讓與臺灣省合作金

庫或借款充臨時週轉用，然金融擠兌在八十四年七月二十九日便已發生，而提供財產讓與或借貸，均應先經資產查估鑑價，是否確實可行猶不可知，該財產是否足以應付擠兌更難預料，縱令原告帳面淨值非僅九億餘元，當存款人喪失信心而瘋狂擠兌時，實非原告單獨所能應付，況且原告當時庫存現金僅一千餘萬元，顯已完全喪失流動性及支付能力甚明。中央銀行亦表示原告自有資金已用罄，虧空數額可能繼續擴大，若予以緊急融通，可能形成一再挹注其仍未發現之虧空，不宜給予緊急融通，合作金庫並表示該庫迄未接獲原告申請緊急融通應備之文件，因此次日原告擬以緊急融通維持營運幾無可能，是原告訴稱原停業清理之處分未審酌其融通決議，尚難採據。原告所主張被告於八十四年八月一日函令原告停業並進行清理，復於八月三日函由合作金庫概括承受，前後矛盾且不符實際，尤欠適法性乙節。查被告八十四年八月一日為停業及接管處分後，於接管清理中，一方面因存款人信心不足，另一方面因被渲染，導致存款大眾心生恐慌，引發信心危機，造成彰化地區信用合作社全面擠兌，其他部分地區之信用合作社及農會信用部，同時亦出現擠兌現象，情勢十分危急，有造成系統危機之虞，此時除由一聲譽較佳之金融機構概括承受原告資產負債外，實別無其他可迅速安定人心之選擇，而合作金庫接受基層金融機構轉存款，該庫一半以上之存款來自基層金融機構，一旦基層金融機構擠兌，勢必從合作金庫提款應付，合庫本身將面臨另一種局面之擠兌，導致全部金融體系之危機，此一擴散效應應列為首要顧慮，且合作金庫接受中央銀行委託，收受基層金融機構之存款準備金，為維護金融安定並參酌合作金庫之地位及其與基層金融機構之業務關係，由合作金庫概括承受實有其必要性。故被告乃以八十四年八月三日台財融第八四七二八一七六號函准合作金庫概括承受原告之業務及資產負債，並無所謂前後矛盾、不切實際及欠適法性之情形，故原告所稱前後矛盾不符實際之詞，尚不足採。綜上所述，被告依上開規定准由臺灣省合作金庫概括承受，恢復營業之處分，依法並無不合，訴願決定及再訴願決定遞予維持，亦無違誤，原告起訴意旨經查並無理由，

應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段判決如主文。

中 華 民 國 八 十 六 年 六 月 二 十 六 日  
(本聲請書其餘附件略)